

TOMO I  
**IBEROAMÉRICA**  
**Miradas estratégicas**  
**en el siglo XXI**

**Adrián Bonilla Soria**  
**Stella Sáenz Breckenridge**  
**María Fernanda Morales C.**  
**Editores**



**FLACSO Secretaría General**

**Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO**

**Editores**

Adrián Bonilla Soria

Stella Sáenz Breckenridge

María Fernanda Morales Camacho

337.1

I-12i Iberoamérica : miradas estratégicas en el siglo XXI /  
Adrián Bonilla Soria, Edit. ; Stella Sáenz B., Edit. ;  
María Fernanda Morales, Edit. – 1ª. ed. – San José,  
C.R. : FLACSO, 2015.  
150 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-288-4 Tomo 1

1.Iberoamérica – Siglo XXI - Integración económica. 2.  
Iberoamérica - Condiciones económicas. I. Título.

Impreso en San José, Costa Rica por PDigital S.A.  
*impresion@pdigitalcr.com*

Enero, 2016

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores(as) y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de FLACSO, ni de la SEGIB y de las instituciones a las cuales se encuentren vinculados.

**Tomo I**  
**Iberoamérica:**  
**Miradas estratégicas en el siglo XXI**

**ÍNDICE**

<b>PRESENTACIÓN</b>	
<i>Rebeca Grynszpan</i> .....	7
<b>PRÓLOGO</b>	
<i>Gonzalo Robles</i> .....	11
<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<i>Adrián Bonilla</i> .....	15
<b>El Espacio Iberoamericano en el mundo contemporáneo: Horizontes y límites estratégicos. Las prioridades de la Renovación. FLACSO – SG</b> .....	21
<b>A propósito de Iberoamérica</b>	
<i>Manuel Alcántara</i> .....	65
<b>Balance el papel estratégico Comunidad Iberoamericana</b>	
<i>Carlos Luján</i> .....	75
<b>Los procesos de regionalización en América Latina: Retos y oportunidades de la Comunidad Iberoamericana</b>	
<i>Gunter Maihold</i> .....	79
<b>¿En busca de la convergencia? La renovación de la cooperación iberoamericana y la Declaración de Veracruz (2014)</b>	
<i>André Luiz Reis da Silva</i> .....	111
<b>La Renovación de la Cooperación Iberoamericana: Políticas para su implementación</b>	
<i>Resultados Taller de Trabajo La Renovación de la Cooperación Iberoamericana: Políticas para su implementación, Madrid, julio 2014.</i> ....	137
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	
<b>Iberoamérica: Perspectivas, retos y oportunidades</b>	
<i>Stella Sáenz Breckenridge – María Fernanda Morales Camacho</i> .....	161
<b>ANEXO</b>	
Declaración de Veracruz.....	173
<b>RELACIÓN DE AUTORES</b> .....	175

## EL ESPACIO IBEROAMERICANO EN EL MUNDO CONTEMPORÁNEO: HORIZONTES Y LÍMITES ESTRATÉGICOS. LAS PRIORIDADES DE LA RENOVACIÓN<sup>4</sup>

### Sinopsis

El régimen Iberoamericano, construido a partir de las Cumbres iniciadas en 1991 confronta una serie de necesidades de renovación como resultado de nuevas condiciones políticas en el escenario global contemporáneo, en donde América Latina y el Caribe aparece como una región, diversa y heterogénea en términos políticos y económicos, en búsqueda de nuevos mecanismos de agregación política multilateral, pero con límites y horizontes estructurales comunes en sus formas de insertarse en la globalización. La renovación supone la formulación de políticas que fortalezcan las organizaciones internacionales del régimen, pero que en especial empoderen a la SEGIB como núcleo de producción de estrategias y de coordinación del conjunto del sistema.

### El escenario global contemporáneo

Las Cumbres Iberoamericanas aparecieron en un momento del escenario internacional que las volvían extremadamente necesarias para la construcción de la presencia internacional de América Latina. Si bien ahora sabemos que se vivían los momentos finales de la Guerra Fría, cuando se originaron las Cumbres el escenario de polarización global estaba entronizado de manera dramática en la producción de políticas exteriores bilaterales y multilaterales a nivel mundial, y las disputas por espacios entre las superpotencias en todos los rincones del mundo definían la agenda de todos los gobiernos.<sup>5</sup> Para América Latina, que en ese entonces se encontraba procesando situaciones políticamente intensas, cruzadas por las contradicciones del conflicto Este-Oeste, como las guerras civiles en Centro América y las transiciones de las dictaduras militares en América del Sur, la posibilidad de tener un espacio de encuentro sin la abrumadora presencia de Washington, era vital. Ese espacio fue procurado, de manera indirecta, por las Cumbres Iberoamericanas.

4 Este trabajo es de propiedad intelectual y responsabilidad de FLACSO. Se han usado investigaciones de Adrián Bonilla Soria y Francisco Rojas Aravena producidas para esta discusión.

5 Francisco Rojas Aravena, *Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe*, Análisis, Nueva Sociedad, febrero de 2013, disponible en [www.nuso.org/upload/articulos/Global%20Shift%20-%20Francisco%20Rojas%20Aravena.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/Global%20Shift%20-%20Francisco%20Rojas%20Aravena.pdf).

En los últimos treinta años el orden internacional del siglo XX cambió vertiginosamente<sup>6</sup>. Este proceso político se desarrolló a lo largo de varios episodios. El primer ciclo de esta dinámica puede haber sido el fin de la Guerra Fría el evento que produjo las modificaciones más importantes del sistema internacional desde la II Guerra Mundial. Con la desaparición de la URSS la estructura del orden internacional, sobre todo en los aspectos de *hard power* y seguridad, se tornó unipolar. Esto simplemente quiere decir que los Estados Unidos quedaron en el escenario internacional con la concentración más alta de capacidades políticas por casi diez años. Su presencia en ese momento, se expresó en la construcción de un proyecto que garantice la estabilidad global y la preeminencia de Washington en todos los escenarios. En América Latina en concreto en la posibilidad de construir un régimen internacional económico que vaya de Alaska a Tierra del Fuego.

La Unipolaridad política estadounidense, sin embargo, aún desde la década de los Ochenta no fue replicada en el escenario de la economía política internacional. El 25% del PIB mundial que en ese entonces tenía esa potencia, no impidió la formación de polos alternativos tanto en Europa Occidental como en el Asia del Pacífico. Por otra parte la idea o concepto de unipolaridad no significa necesariamente hegemonía, o sea la capacidad de construir agendas regionales y globales que asuman como propios los intereses estadounidenses.

Una década después se abrió una nueva etapa política en el orden internacional con el surgimiento de las amenazas asimétricas que dejaron al descubierto las vulnerabilidades de la única súper potencia y estabilizaron sus prioridades en regiones del globo que retaban los temas de proliferación nuclear y terrorismo. La crisis abierta por el atentado en Nueva York el 11 de septiembre de 2001 volvió a cambiar las prioridades de la potencia global, retomando la seguridad como su máxima prioridad.

Este segundo ciclo se caracterizó, por la guerra contra el terrorismo y la militarización de las respuestas internacionales en el Oriente Medio y el Golfo Pérsico de la gran potencia mundial.

---

6 Adrián Bonilla, Las estrategias de inserción internacional en el espacio iberoamericano en: Adrián Bonilla e Isabel Álvarez eds. De Cádiz a Panamá: La Renovación en el Espacio Iberoamericano, 2014, FLACSO-AECID, San José.

La crisis económica de 2008 que se originó en Estados Unidos abre un nuevo ciclo estratégico global. Evidencia en primer lugar la gigantesca presencia de China en el orden económico global y pone al descubierto las vulnerabilidades de las economías financieras Occidentales, se manifiesta con especial dramatismo en Europa, donde se registra una profunda crisis de identidad del modelo de integración de la Unión que incluso cuestiona la supervivencia del euro. A poco más de un quinquenio, en el 2014 una nueva crisis se superpuso tensionando las relaciones entre occidente y Rusia por la crisis en Ucrania aumentando un elemento más de complejidad pues evidencia la re-emergencia de un gran poder siempre presente, y más de una vez determinante, en el sistema internacional desde el Siglo XVII.

Las relaciones de poder en el sistema internacional están cambiando de manera acelerada. Los esquemas de gobernanza global no dan los resultados esperados y esto fomenta la recurrencia de las crisis y las situaciones de inestabilidad. La falta de previsibilidad debilita las relaciones armoniosas y de cooperación entre los principales actores internacionales. La interdependencia es la norma de la globalización. Las amenazas, los peligros y riesgos también se han transnacionalizado. Por este motivo, se requieren nuevos mapas conceptuales que permitan comprender las principales tendencias que se manifiestan y marcan caminos hacia la nueva era de un mundo descentralizado.

La estructura del orden internacional adquiere una configuración descentralizada en donde la idea misma de polaridad puede ser relativizada, pero si el concepto tuviese aplicabilidad todavía, lo que se está desarrollando es un escenario multipolar complejo, con distintos centros económicos y políticos de poder, dispersos geográficamente. Observamos el advenimiento de un sistema multipolar en el plano económico, que no necesariamente se refleja en el militar todavía; sin embargo la presencia de distintos actores internacionales con alcance global impacta en la relevancia de los regímenes internacionales vigentes y pone en cuestionamiento la vigencia de varios de ellos tanto en la forma cuanto en el fondo. Las mismas lógicas de integración que informaron la política de los estados de Occidente durante casi seis décadas se encuentran tensionadas por las dimensiones de heterogeneidad y diversidad que genera esta etapa nueva de la globalización. Varias de las instituciones multilaterales

globales se encuentran en el marasmo. Están estancadas, sin capacidad de generar consensos que permitan responder a los desafíos globales urgentes como la cuestión nuclear, el medio ambiente, la crisis financiera, la emergencia alimentaria y los desastres humanitarios. Los riesgos globales son cada vez más significativos.<sup>7</sup> Los temas transnacionales cobran cada vez más gravitación. Sin embargo, no hay un acuerdo sobre la agenda de reformas del sistema multilateral ni sobre su principal organización, las Naciones Unidas.

Ningún Estado puede dirigir ni hegemonizar el orden internacional en estos momentos. Paradójicamente frente a la erosión del multilateralismo, las respuestas a los desafíos y la emergencia de temas transnacionales requieren de acciones coordinadas y asociadas y de un fuerte impulso a la cooperación y la concertación. En otras palabras, requieren de más regímenes internacionales y más, aún más denso tejido multilateral.<sup>8</sup> Muchos de estos fenómenos son globales y domésticos a la vez. La delincuencia organizada transnacional, el cambio climático, la crisis económica y la emergencia alimentaria, por ejemplo, tienen efectos en los ámbitos más diversos y sobre el conjunto de las sociedades y sus habitantes. El sistema económico y productivo es global, pero las elecciones y la oferta política en las democracias –que siguen siendo nacionales y con fuerte raigambre local– no lo son. Esto genera una gran disonancia y un aumento de la desconfianza en los líderes políticos y en las instituciones políticas.

### **Nuevos actores y dinámicas económicas y políticas**

La emergencia de los nuevos actores globalizadores China en particular y el resto de los BRICS (Brasil, Rusia, India y Sudáfrica), entre otras influencias, han dispersado en términos geográficos los centros de decisión, los recursos económicos y políticos del planeta, ha construido nuevos mercados y transformado paulatinamente el eje de concentración estratégica del poder desde el Atlántico Norte a otras regiones. Esto ha producido un desplazamiento de los ejes comerciales, financieros, de inversiones hacia la Cuenca del Asia Pacífico, el Índico y parsimoniosamente, aunque muy lejos de los centros emergentes mencionados, también hacia Pacífico latinoamericano.

7 Ulrich Beck: *La sociedad del riesgo mundial*. En busca de la seguridad perdida, Paidós, Buenos Aires, 2008, p. 334.

8 Adrián Bonilla e Isabel Álvarez, “La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo”, en: Adrián Bonilla e Isabel Álvarez, eds. *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO-AE-CID, San José 2013.

El surgimiento de una nueva clase media global que crece con rapidez en escenarios distintos a los del siglo XX es otro de los hechos económicos y sociales más significativos en este contexto de cambios globales<sup>9</sup>.

### **Impacto de las transformaciones globales en América Latina y el Caribe**

La forma como las modificaciones en la estructura del orden internacional afectan al hemisferio occidental es también intensa. Los reajustes de poder y los cambios en el sistema global tienen consecuencias directas en la región. Una de ellas es la menor presencia relativa y una disminución de la influencia de Estados Unidos, en especial en América del Sur<sup>10</sup> en donde el Brasil surge como expectativa estratégica que no ha desarrollado, ni ha tenido la voluntad de crear, capacidades hegemónicas alternativas hacia sus vecinos.

Esto ha posibilitado la creciente presencia de otros actores globales en América Latina históricamente ausentes en la región, específicamente China. La potencia mundial emergente ha desarrollado una espesa red de relaciones bilaterales con todos los países de la región, aún con aquellos con los cuales todavía no tiene relaciones diplomáticas. Y, aunque el bilateralismo predomina en la forma como Beijing opera en América Latina y el Caribe, la estrategia de ese país asiático es la misma para toda la región. A ello se suma un renovado interés de Rusia por afirmar sus vínculos diplomáticos con América Latina incluido su interés en bases para la marina rusa y para el monitoreo satelital. Irán, espasmódicamente, también es un nuevo actor que ha encontrado ocasionalmente un espacio en América Latina. Este caso es interesante no sólo por las implicaciones que ilustran la retracción de Washington en la región ante el desafío que significa la presencia de un país lejano, hostil hacia los Estados Unidos, con poder intermedio, que confronta con el Hegemón hemisférico, sino también porque da cuenta que en el mundo contemporáneo, en circunstancias que supongan urgencia, cualquier sociedad o estado del mundo, independientemente de sus dimensiones, puede proyectarse fuera de su entorno y conectarse con otras regiones en la búsqueda de equilibrios

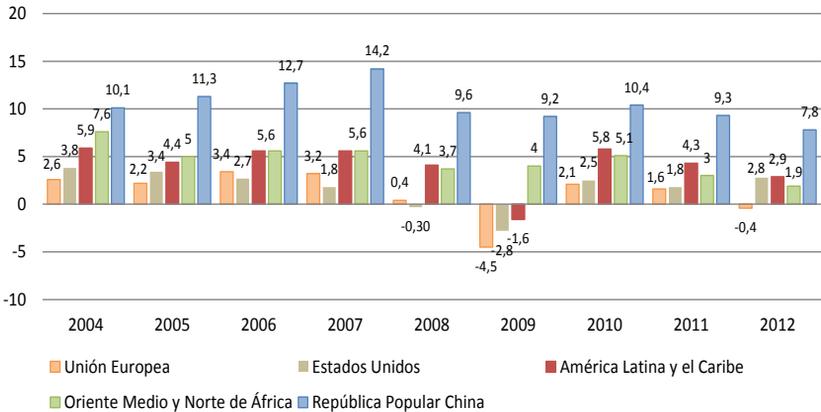
9 Carlos Mladinic A.: “Una nueva oportunidad para América Latina”, en Francisco Rojas Aravena (editor): *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto militar complejo*, Ed. TESEO/CIDOB/ FLACSO/ AECID, 2012, p. 89-125.

10 Francisco Rojas Aravena, *Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe*, Análisis, Nueva Sociedad, febrero de 2013, disponible en [www.nuso.org/upload/articulos/Global%20Shift%20-%20Francisco%20Rojas%20Aravena.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/Global%20Shift%20-%20Francisco%20Rojas%20Aravena.pdf)

que contrapesen lo que discierne como amenazas o identifica como necesidades.

Uno de los lugares comunes tanto en la literatura académica, como de divulgación, a propósito de la evolución económica de América Latina y el Caribe en las últimas décadas, es la imagen de un crecimiento regional sostenido y excepcional para los estándares usuales. Sin embargo América latina no se desempeña mejor que otras regiones del mundo. De hecho solamente los Estados Unidos y Europa, que tienen un volumen económico mucho mayor, crecen menos que esta región a lo largo de la última década, debido a la dramática crisis financiera que asoló a esas regiones.

GRÁFICO N°1  
EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO PIB MUNDIAL, 2004 - 2012



Fuente: Elaboración FLACSO, con base en datos de DATABANK Banco Mundial.

Como muestra el gráfico 1, China y el Oriente Medio más los países del Magreb, que son regiones comparables en términos de índice de desarrollo humano y PIB per cápita, crecen más durante la llamada década ganada<sup>11</sup>. Vista la región en términos globales, su despegue no es excepcional, hay externalidades que explican la relativa bonanza, en concreto la demanda china por bienes primarios. La pregunta es si dicho crecimiento, producido por externalidades es sustentable, y por lo tanto los logros que se le atribuyen en términos de reducción de pobreza y otras metas socia-

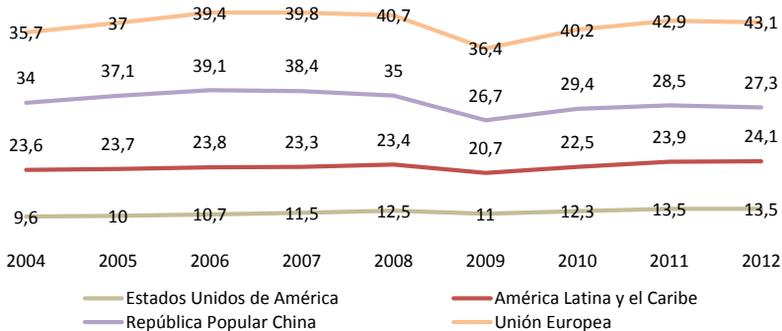
<sup>11</sup> El África y el Asia Central crecen en proporciones similares a las de América Latina y el Caribe, y el Asia del Pacífico, sin China a niveles superiores, los datos no constan en la tabla, pero pueden mirarse en las estadísticas del Banco Mundial.

les, son reversibles o no. En principio la vulnerabilidad en su inserción dentro de la globalización continúa siendo una determinante estructural.

De todas maneras, a partir del año 2008 el ciclo de bonanza termina, América Latina regresa a los magros índices históricos de crecimiento, pero la dependencia de su economía en exportaciones cuyos precios y circulación en el mercado internacional no son controlados por los países, mantienen la vulnerabilidad estructural a la globalización.

En general, como se puede advertir en el gráfico número 2, el ciclo económico no transforma la base material sobre la que se levantan las economías de la región. El porcentaje del PIB que depende de las exportaciones se mantiene estable, independientemente de que la demanda haya disminuido y de que el crecimiento se haya desacelerado. La conclusión de este dato es que simplemente la región deja de percibir ingresos, que el flujo de recursos se reduce y que por lo tanto, los estados y sociedades tienen menos instrumentos para desarrollar políticas en general, y políticas sociales en particular; por eso, los temas tradicionales de desarrollo que acompañan a las agendas de la región, en realidad no desaparecen, sin embargo de lo cual la cooperación internacional es prácticamente inexistente y la suposición de que siendo sociedades de renta media pueden asumir obligaciones internacionales adicionales, no necesariamente se refleja en las economías. Es bastante difícil que esas obligaciones vayan a ser la prioridad de los gobiernos latinoamericanos.

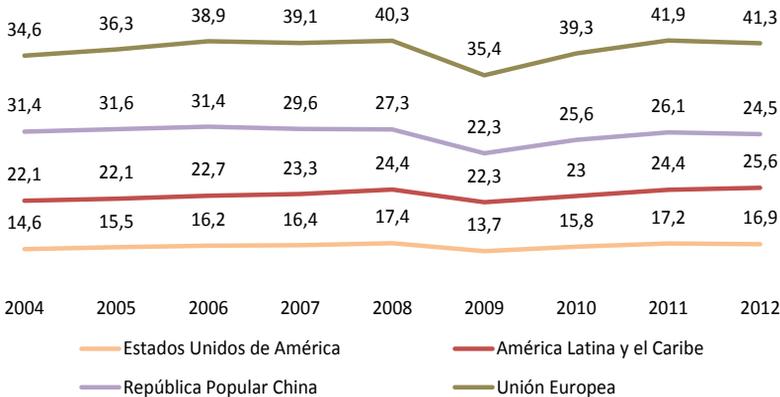
GRÁFICO N°2  
EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS  
(% DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO), 2004-2012



Fuente: Elaboración FLACSO, con base en datos de DATABANK Banco Mundial.

Las exportaciones de la región en América Latina se mantienen estables a lo largo de la última década, pero su impacto en el PIB de los países tiene una doble lectura. Por una parte, positiva, porque demostraría que hay una presencia internacional estable también, pero por otra negativa. Por ejemplo, la composición del PIB estadounidense tiene un peso relativo de sus exportaciones bastante menor que el que existe en otras regiones. Esto supone, para ese caso, que es el de la mayor economía del planeta, la existencia de un mercado interno lo suficiente fuerte como para no depender de sus exportaciones. En la tradición estructuralista, el desarrollo del mercado interno es la garantía del desarrollo de las sociedades, sobre todo cuando se trata de economías que no tienen la capacidad de condicionar o modificar los mercados mundiales, que sí sería el caso de China o de Europa.

**GRÁFICO N°3**  
**IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS**  
**(% DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO), 2004-2012**

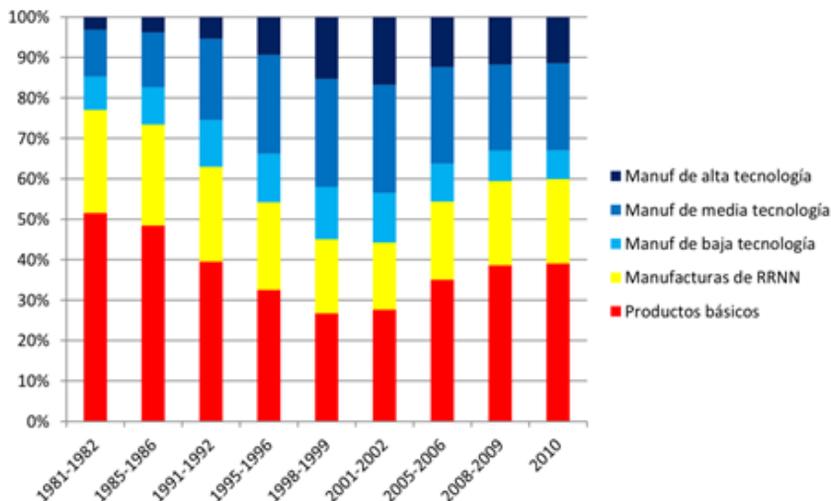


Fuente: Elaboración FLACSO, con base en datos de DATABANK Banco Mundial.

La conexión de América Latina y el Caribe con el resto del mundo, se mantiene estable también en términos de sus importaciones; sin embargo, visto en el largo plazo, y en términos de las modificaciones estructurales que requeriría el desarrollo, hay dos desequilibrios básicos que no alientan optimismo histórico, por una parte la persistencia de un déficit entre exportaciones e importaciones, aún en circunstancias de una década récord de exportaciones, y por otra, si se compara la región con

otras del mundo, con China por ejemplo, en el gráfico 3, el peso de las importaciones en el PIB es muy alto para países con mercados internos vulnerables.

GRÁFICO N°4  
COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países, base de datos de Naciones Unidas-COMTRADE

En el gráfico 4 podemos visualizar que el crecimiento de la región en la llamada década ganada es el resultado de la presencia intensísima de China y su demanda de bienes primarios. La estructura de las exportaciones latinoamericanas cambia en los últimos años y se revierte en forma estructural la arquitectura construida desde los años sesenta destinada a la generación de un mercado interno y a la promoción de industrias locales. La intersección de las economías latinoamericanas y del Caribe con las dinámicas de la globalización produce escenarios muy distintos a los que se advertían en la década de los años Noventa. En primer lugar la creación de valor agregado para su producción es un tema pendiente. La mejora de los precios de los bienes primarios en el mercado global se debe a su escasez y no a la incorporación de cadenas de valor; y por otro lado el centro de la economía se desplaza, para el caso latinoamericano de forma evidente al Asia del Pacífico y particularmente a China. Los Estados Unidos pierden relevancia y Europa se vuelve periférica.

Las consecuencias de la pérdida de relevancia no sólo son económicas. Todas las tradiciones teóricas en relaciones internacionales apuntan plantear la idea de que la presencia (o ausencia) económica entre sociedades y estados tiene consecuencias estratégicas. En el caso concreto del espacio iberoamericano que también ha sido visualizado como un nexo no sólo entre la península sino entre Europa y el Caribe y América Latina, la relativa inercia de los últimos años no puede escapar a la observación del fenómeno económico que implica nuevos protagonismos en el hemisferio occidental y desvanecimiento de otros. Por ello, la necesidad de construir tejidos políticos de vinculación que compensen la nueva estructura económica del mercado mundial se vuelve indispensable para ambas regiones. Sobre todo si partimos de la suposición de la existencia de vínculos históricos y culturales mutuamente beneficiosos sobre todo desde la segunda década del siglo XX.

Existen diferencias en las vías que toman los países para alcanzar el desarrollo<sup>12</sup>. En América Latina y el Caribe, el PIB regional casi se divide por el 50% entre los países que optan por políticas aperturistas, frente a otro grupo que se plantea modelos de mercados regulados y protegidos. Aquellos que apuestan principalmente por el libre comercio han generado regímenes internacionales como la Alianza del Pacífico, mientras que otros, que protegen sus mercados, se articulan en formas tradicionales de integración como MERCOSUR y otros, en esta misma línea económica intensifican sus vínculos políticos alrededor de valores e ideologías compartidas por ejemplo, los países del ALBA. Más allá del camino elegido, todos buscan armonizar el crecimiento, la sostenibilidad, la distribución y la inclusión en el contexto de sociedades democráticas, aunque su concepción de las prioridades políticas varíe.

Latinoamérica y el Caribe podrían mantener dos recursos significativos:

- a) es una región con sistemas políticos bastante estables y democracias electorales efectivas;
- b) es una zona de paz y un área libre de armas nucleares y de destrucción masiva. La paz interestatal impera en América Latina aunque todavía existen importantes contenciosos cuyos orígenes

---

12 Adrián Bonilla, 2013, "Los retos estructurales de América Latina", en: Adrián Bonilla y María S. Ortiz, El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial, FLACSO-AECID-SEGIB, San José.

se remontan a la delimitación de las fronteras en el siglo XIX<sup>13</sup>. Otro elemento común es la búsqueda del desarrollo como objetivo primordial de todas sus sociedades, aunque en este plano la región se caracteriza por la heterogeneidad de sus respuestas frente al fracaso del Consenso de Washington y sus graves consecuencias, en especial el desmantelamiento del Estado de bienestar.

### **Retos internacionales contemporáneos para América Latina y el Caribe**

En términos generales el desafío central para la región continúa siendo el Desarrollo, y en esa lógica dos temas son centrales. La reducción de la pobreza y la reducción de la desigualdad e inequidad.

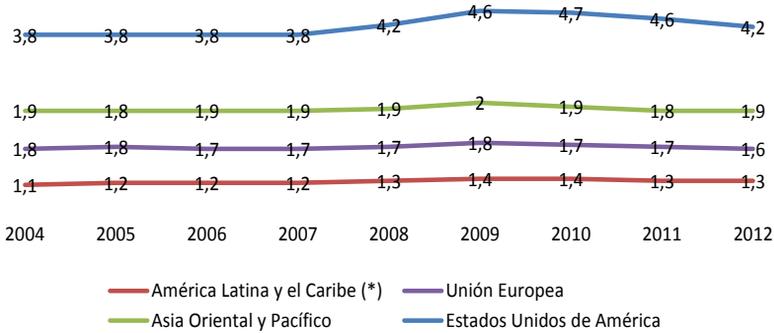
Si bien a lo largo de la última década la región ha hecho avances significativos en reducción de pobreza extrema y pobreza en casi todas sus sociedades, hay un trasfondo que es indispensable significar y es que estos progresos no tienen la garantía ni de ser sustentables en el largo plazo, ni tampoco de que sean estables. En otras palabras, todo lo logrado puede revertirse con facilidad si existiesen condiciones estructurales diferentes en la región, lo que depende en última instancia de externalidades. En cuanto a la inequidad, América latina y el Caribe continúan siendo la región más injusta del mundo. Si bien en la última década todos los países mejoraron levemente sus indicadores de distribución, la brecha social sigue siendo dramática. La inequidad impacta en otras dinámicas políticas, es la base de la erosión de la institucionalidad democrática, y la explicación más frecuente de casi todas las dinámicas de exclusión, y por otra parte la desigualdad social es un factor concurrente, y en muchos casos la variable independiente que da luz sobre muchos de los conflictos sociales también.

Uno de los activos más importantes de América Latina, con ventaja por sobre todas las demás regiones del mundo es la ausencia de conflicto bélico interestatal y de disputas étnicas y religiosas violentas. De la misma manera, con la excepción de Colombia, la amenaza del terrorismo como flagelo global es percibida con alarmas mínimas en la región.

---

13 Francisco Rojas Aravena: "Seguridad Internacional, espacio y posición en América Latina", en IEEE, Cuadernos de Estrategia, N° 158, p. 19-82. Ver en: [http://www.ieee.es/Galeria/fichero/cuadernos/CE\\_158\\_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf](http://www.ieee.es/Galeria/fichero/cuadernos/CE_158_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf)

GRÁFICO N°5  
GASTO MILITAR (% DEL PIB), 2004-2012



Fuente: Elaboración FLACSO, con base en datos de DATABANK Banco Mundial.

El gráfico número 5 da cuenta de que es una de las zonas del mundo con menor inversión militar. Si al peso relativamente bajo del gasto militar en el producto interno bruto, añadimos el hecho de que los montos presupuestarios son menores, el gasto no se compara con otras partes del mundo. Los factores de la pobreza y ausencia de desarrollo humano en la región, siguen siendo preeminentes por el lado de la inequidad en la distribución del excedente social, América Latina y el Caribe son las regiones más desiguales del planeta y en las dificultades para sobrellevar el peso de la asimetría en la economía global.

Por el lado de la seguridad y de las agendas de Defensa, el riesgo para el mantenimiento de la paz y la vida de los ciudadanos y las ciudadanas de América Latina y el Caribe no proviene de la posibilidad de una guerra entre Estados sino de la violencia y, en particular, de los delitos contra la vida y las personas. La región es una de las más violentas del mundo: los homicidios en América Latina y el Caribe constituyen una pandemia, según la definición de la Organización Mundial de la Salud. Los latinoamericanos son víctimas de este “otro tipo de guerra no convencional” y la violencia sigue siendo un problema estructural en la región.

La corrupción impacta en las lógicas de democracia y acceso a servicios y bienes públicos, afecta a los sistemas políticos y la mayoría de los países de la región posee un pobre desempeño en materia de transparencia<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> [http://www.transparency.org/news/story/the\\_road\\_to\\_safety](http://www.transparency.org/news/story/the_road_to_safety)

Los entrelazamientos entre la desigualdad, la violencia y la corrupción generan oportunidades cada vez mayores para el crimen organizado transnacional, al crear en los países de la región espacios sin ley, áreas en donde no existe el monopolio estatal de la violencia.

### **Nuevo Multilateralismo, Diplomacia de Cumbres y oportunidades para la cooperación<sup>15</sup>**

Los encuentros periódicos de Jefes de Estado y de Gobierno se han constituido en una expresión usual del multilateralismo contemporáneo. La tecnología contemporánea permite el intercambio directo y ha vuelto más significativo el contacto directo. Las Cumbres y la diplomacia que deviene de ella, son un instrumento expedito, eficiente que, además, elimina intermediaciones y pone la agenda en manos de quienes toman las decisiones en primera instancia.

En la región es posible identificar diversos tipos de Cumbres<sup>16</sup> a lo largo de las últimas tres décadas:

- **Las Cumbres inter regionales:** Cumbre de las Américas, Cumbre Iberoamericana, Cumbres del Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC), Cumbres Unión Europea – América Latina, Cumbre América del Sur – Países Árabes, Cumbre América del Sur -- África.
- **Las Cumbres Regionales:** Cumbres del Grupo de Río, Cumbre América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), Cumbres de Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).
- **Las Cumbres regionales con agendas específicas:** Cumbres del Proyecto Mesoamérica, Cumbres de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), Cumbres de Petrocaribe, Cumbres de la Alianza del Pacífico.
- **Las Cumbres políticas sub-regionales:** Cumbres de la Unión Suramericana (UNASUR), Cumbres de la Asociación de Estados del Caribe (AEC),

---

15 Francisco Rojas, “Diplomacia de Cumbres e Integración Regional”, En: Carlos M. Jarque, María Salvadora Ortiz, Carlos Quenan (eds.): América Latina e Integración Regional, SEGIB, 2009.

16 Francisco Rojas, Diplomacia de Cumbres: El difícil camino hacia un multilateralismo cooperativo, proactivo y eficaz. FLACSO/ AECID/ TESEO, Buenos Aires, Argentina, 2011, p. 142.

- **Cumbres de sistemas subregionales de integración comercial:** cumbres del MERCOSUR, Cumbres de la Comunidad Andina, Cumbres del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Cumbres de la Comunidad del Caribe (CARICOM), Cumbres del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).

Dado el nivel de quienes participan en ellas, las Cumbres crean y definen la agenda subregional o levantan temáticas cruciales de la agenda internacional. Los roles que las Cumbres de alto nivel poseen van desde la articulación de consensos y resolución de diferencias mediante el establecimiento de un esfuerzo general para debatir y construir acuerdos. También en ellas se produce una agregación de intereses al crearse bloques o “paquetes de propuestas” tendientes a aglutinar la voluntad política de los principales actores estatales representados en el foro. Las Cumbres contribuyen a la socialización de visiones de futuro y a la construcción de percepciones compartidas de la realidad. Esto posibilita el desarrollo de acciones comunes. El establecimiento de compensaciones y transacciones manifestadas en acuerdos comúnmente aceptados por todos los participantes es otro de los resultados que se manifiestan en las Cumbres. Cabe señalar que respecto a esto, la voluntad política adquiere una importancia fundamental debido a la ausencia de un carácter vinculante de los acuerdos y compromisos establecidos en estas Cumbres, dependerá del compromiso real de los miembros la posibilidad de impulsar un efectivo cumplimiento de ellos.

### **La Diplomacia de Cumbres ventajas y limitaciones**

Las Cumbres han cumplido un importante rol en lo referido al diálogo político, pero con bajos niveles de articulación y coordinación de políticas<sup>17</sup>. Uno de los problemas de este instrumento es la capacidad de seguimiento de los acuerdos, por una parte, y la necesidad no siempre materializada de sedimentar el diálogo político en institucionalidad específica. Otra limitación del mecanismo es también la proliferación de encuentros presidenciales, varios de los cuales se superponen o procesan agendas parecidas. A la larga la falta de institucionalidad, obviada por la intensidad del contacto personal y la creencia de que aquello es suficiente, más la súper abundancia de cumbres presidenciales, ha llevado a cierta erosión de este tipo de instrumentos.

<sup>17</sup> Iglesias, Enrique V. “El valor de las Cumbres”. En: Archivos del Presente, año 12, No. 47, 2008.

Las Cumbres permiten un conocimiento directo y personal de los líderes. Ello posibilita percibir el “sentir” sobre los temas que se analizan. Permiten conocer de manera directa los “matices” y poder apreciar con una sintonía fina los intereses y las posiciones que buscan expresarlos. Ello es esencial para la construcción de alternativas de solución.

Toda Cumbre genera expectativas. Muchas de las expectativas se establecen en diferentes niveles. Uno mediático: lo que la prensa espera. Otro, que corresponde a lo que se espera de cada uno de los líderes de los países y sus asesores de la reunión en sí, en el diálogo colectivo y en los encuentros bilaterales. Un tercer nivel de expectativas está referido a otros actores que realizan encuentros, consultas y evaluaciones en torno al proceso de Cumbres; entre ellos están las organizaciones de la sociedad civil, los encuentros empresariales, sindicales y la de los académicos. Todo lo anterior genera esperanzas sobre los más diversos diálogos “cara a cara” que se producen en estos encuentros. El diálogo directo permite de manera más fácil concertar acciones o bien establecer de manera más nítida los puntos de diferencia, distinguir entre los intereses y las posiciones que estos adquieren, lo que puede facilitar o bien obstaculizar los acuerdos. Son las conversaciones sostenidas en estas Cumbres las que orientan el trabajo posterior de los organismos internacionales en donde proseguirá el debate y la concreción de de acuerdos que cambiarán el entorno, sobre todo si dichos acuerdos adoptan formas jurídicas vinculantes.

Un segundo aspecto relacionado está referido a los mecanismos formales o la ausencia de ellos – las reglas del juego – las cuales establecen el contexto y definen las dinámicas que se manifestarán. Esto incide tanto si es un “paquete” que se busca establecer o bien en los acuerdos específicos ligados a proyectos más o menos puntuales. Las prioridades que se logren construir definirán los espacios, la voluntad y el “ánimo” en el proceso. Finalmente, los mecanismos de seguimiento de la ejecución de los acuerdos son esenciales. Sin seguimiento no es posible hacer “exigibles” los compromisos. Sin un monitoreo no se evidencian donde están los obstáculos, ni las oportunidades de profundizar los consensos.

### **Dimensión Iberoamericana: Transformaciones, cambios y reformas**

Las Cumbres están cumpliendo un rol clave en la articulación del sistema internacional global y en las diferentes subregiones y en los diálo-

gos trans- regionales. No obstante, las necesidades detectadas tales como la de intensificar la institucionalidad y el seguimiento de acuerdos, por ejemplo, así como la de identificar el rol global del espacio Iberoamericano y actuar en consecuencia con ello generan demandas de renovación.

Para vigorizar estos procesos y mejorar la efectividad de la Diplomacia de Cumbres se propone la necesidad de deliberar sobre algunas políticas:

Reforzar y reafirmar el compromiso del espacio con el contexto democrático que se manifiesta en la región. Éste establece una base compartida y mejores oportunidades para concertar visiones, construir propuestas y fórmulas y establecer cursos de acción asociativos. La demanda y la búsqueda de acuerdos fundados en un efectivo multilateralismo cooperativo facilitarán la convergencia de acciones sobre las agendas de relación de América Latina y el Caribe y de la región con otras y el sistema global.

La revisión de los temas prioritarios de las agendas en las que están involucrados los países de la región muestra altas similitudes. Ello demanda una convergencia y concertación como clave del éxito para abordar de manera positivas los temas prioritarios en las negociaciones intra regionales y con los principales actores del sistema internacional. Algunas ideas:

Mejorar calendarización de las diferentes Cumbres: Los constantes viajes de los mandatarios y mandatarias a distintas Cumbres en la práctica cada dos meses, complejiza su calendario de trabajo y genera críticas en los sistemas políticos domésticos. En el caso concreto del espacio Iberoamericano, la calendarización supone también buscar alternabilidad regional e interlocución con otros regímenes internacionales multilaterales.

Interconexión de agendas: La superposición de las agendas entre las diversas Cumbres presidenciales genera duplicación y evidencian una falta de coordinación importante. El espacio Iberoamericano puede presentarse como un escenario para discutir específicamente cómo se pueden articular agendas de otras cumbres y de otros sistemas de integración política regional en América Latina, el Caribe y Europa.

Desarrollo de temas sustantivos y originales: Las agendas pueden profundizar en los grandes debates del sistema internacional y en los problemas globales, y su impacto en los países del Espacio Iberoamericano. En con-

creto estas Cumbres pueden ser una oportunidad para construir una presencia global a partir de temas compartidos en lo político, económico y visiones concretas sobre conflictos o procesos políticos de otras regiones.

Mayor involucramiento de otros actores en el establecimiento de las agendas: Es necesario explorar las posibilidades de las Cumbres para conectar a los gobiernos con organizaciones internacionales de la sociedad civil y con otros regímenes gubernamentales internacionales de fuera de él.

### **La renovación sistema Iberoamericano: Posibilidades específicas de construcción de políticas**

La exposición de datos y sistematización de situaciones anterior conduce a la necesidad de deliberar sobre el Consejo de Organismos Iberoamericanos, la Secretaría General Iberoamericana, sobre su modernización internacional y su planificación estratégica. También sobre la construcción de una identidad iberoamericana así como la necesidad de difundir una imagen de la comunidad iberoamericana.

#### **Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIB)**

En el contexto iberoamericano se han desarrollado 4 instituciones autónomas con un relacionamiento institucional que puede fortalecerse y que invita a pensar en la necesidad de empoderar a la SEGIB para su coordinación. A saber, la Organización de Estados Iberoamericanos OEI, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS, la organización iberoamericana de la juventud (OIJ), y la Conferencia de Ministros de Justicia de los países Iberoamericanos (COMJIB).

Con el fin de avanzar y superar los déficits de relacionamiento en septiembre del año 2010, a propuesta de la SEGIB, se constituyó el Consejo de Organismos Iberoamericanos (COIB). El objetivo fundamental fue establecer mecanismos de coordinación, diálogo y propuesta entre estos organismos y la SEGIB como órgano superior iberoamericano.

- Cada uno de los organismos tiene un contenido, un foco y una misión específicos.
- Cada uno de ellos tiene reconocimiento y legitimidad política y técnica en su área de acción.

- A lo largo del tiempo los organismos han diversificado sus fuentes de financiamiento, aunque la sustentabilidad no es estable.
- Los organismos iberoamericanos poseen grandes diferencias entre ellos. Diferencias legales, de tamaño, amplitud del mandato, momento de creación e historia.
- Todos los organismos existen en forma previa a la SEGIB, tres de ellos incluso son anteriores a las Cumbres Iberoamericanas.
- Los organismos tienen un marco institucional que les permite desarrollar su acción de manera autónoma, y no necesariamente coordinada, a la SEGIB.

Sobre la COIB específicamente no ha habido una resolución por parte de las conferencias iberoamericanas de jefes de estado y de gobierno. A partir del Informe Lagos y de la Propuesta de Renovación del Sistema se destacó de forma significativa la necesidad de fortalecer la articulación y coordinación de los organismos en este ente que los agrupa.

Dado que no posee un estatuto jurídico que asegure la coordinación, articulación y cooperación entre ellos, se sugirió que en la Cumbre de Panamá, 2013, hubiese una decisión expresa de los Jefes de Estado y de Gobierno. Esto no ocurrió.

Lo anterior significa que en el contexto de la renovación general en la Cumbre Iberoamericana del Año 2014 en Veracruz, se debería adoptar una decisión política que le dé fundamento jurídico y político al accionar de este ente de coordinación, articulación y sinergia para adoptar decisiones que permitan implementar programas conjuntos sobre la base de una planificación estratégica global, en una perspectiva amplia del conjunto de estas entidades.

El desarrollo formal de la COIB debería ser la base para la institucionalización de un Sistema Iberoamericano. Este sistema debe posibilitar la tarea de construir y desarrollar las principales áreas que posibiliten integrar en acciones comunes y convergentes el objetivo de constituir y ampliar las oportunidades de una comunidad Iberoamericana.

La COIB en tanto organismo de articulación, coordinación, sinergia posibilita consensos sobre áreas prioritarias un plan de trabajo, debe gene-

rar capacidades para comunicar y transparentar las acciones del sistema iberoamericano. Pero la COIB no representa “una fusión” de los organismos, si su instancia institucional de trabajo, del sistema interamericano en su conjunto.

La SEGIB, en concordancia con los otros cuatro organismos, podría presentar a la próxima Cumbre 2014, sugerencias de recomendaciones político legales racionalizando recursos y contribuyendo a una mayor sinergia, complementación y colaboración reciproca en las temáticas especializadas.

Las propuestas legales y políticas no necesariamente deben suponer la modificación de acuerdos y convenios internacionales, éstos son su marco de referencia su horizonte y límite de acción. Por el contrario, la o las resoluciones deben apuntar a fortalecer el accionar conjunto por mandato de los Jefes de Estado y Gobierno, generando un mandato vinculante. Sobre el cual deben rendir cuentas.

Esta entidad, la COIB, con un marco reglamentario claro que otorgue la conducción a la SEGIB podría ser propuesta como la entidad rectora que posibilite ejecutar los planes de acción IB así como en las cinco áreas prioritarias definidas en Panamá (espacios IB del conocimiento, de la cultura, de la cohesión social, de la economía y la innovación, así como otros espacios en los que se tiene ventajas comparativas).

### **Las dinámicas de coordinación del Espacio Iberoamericano**

A partir del Informe Lagos, luego de la Cumbre en Panamá, se estableció un mandato específico sobre la renovación de la Conferencia Iberoamericana. Esto se produjo en forma concomitante con el proceso de renovación de la Secretaría General. Con este antecedente pueden identificarse algunas actividades indispensables alrededor de la necesidad visualizada en este documento de empoderar al núcleo de decisiones del espacio

- La iniciativa política y estratégica del espacio, en lo atinente a los temas, propósitos y objetivos generales del sistema, puede generarse como propuesta desde el centro que mejor comprende las actividades y contiene la información de sus miembros: la SEGIB.
- La definición de las prioridades del espacio Iberoamericano fueron establecidas por los gobiernos en Panamá. Éste es el espacio del cono-

cimiento, de la cultura, de la cohesión social, de la economía y la innovación. De allí que una primera tarea será identificar qué líneas de trabajo específicas, estrategias, políticas, objetivos y metas se quieren en cada uno de los temas. Esto requeriría, probablemente, un ejercicio de planificación estratégica por parte de la SEGIB.

- La dinámica política y económica del Espacio Iberoamericano implica la producción de definiciones prácticas sobre marcos jurídicos y políticos que fomenten la sinergia y acción compartida. Parece necesario explorar la posibilidad de implementar un ejercicio de codificación y actualización de los distintos instrumentos.

Todo lo anterior es posible junto con la necesidad de construir simultáneamente un marco organizacional, sobre la base del existente, que tienda a homologar funciones entre las distintas entidades del sistema y definir roles concretos en este nuevo esquema sobre todo a nivel del personal de dirección. Así también una acción regional que fomente la cooperación en términos del tipo de infraestructura usada y la reducción de los costos.

Es de interés del conjunto de actores del Espacio Iberoamericano tener mecanismos de circulación de información y transparencia que consoliden a sus instituciones. La SEGIB podría encargarse de promover la base material así como las políticas que permitan una amplia transparencia del sistema iberoamericano: desde la Secretaría misma así como de las distintas entidades del sistema iberoamericano.

La SEGIB puede producir un proceso simultáneo de centralización de actividades del sistema y descentralización de acciones en el marco geográfico iberoamericano y ambas acciones teniendo como referente una proyección más amplia y global. La inserción del IB en el sistema internacional debe ser un referente en el nuevo contexto global.

### **Modernización institucional del Espacio Iberoamericano**

Luego de casi un cuarto de siglo de funcionamiento las Cumbres Iberoamericanas; a 12 años del Informe Cardoso y a 8 años del establecimiento de la Secretaría General (SEGIB) los Jefes de Estado y de Gobierno resolvieron cambios esenciales en el marco de funcionamiento de las Cumbres Iberoamericanas y del mecanismo institucional de su Secretaría. La base para ello fue la reflexión sobre el futuro de las Cumbres

Iberoamericanas, luego las decisiones de la Cumbre de Panamá a y la elección y designación de la más alta autoridad de la SEGIB, su Secretaria General. Algunas ideas sobre la naturaleza de ese fortalecimiento:

- La modernización institucional demanda una mayor coherencia y sinergia interna entre los distintos departamentos de la SEGIB.
- Como en toda entidad que posee una creciente institucionalización hace falta una política específica para procesar superposiciones y traslapes que abonan disensos burocráticos por el posicionamiento en temas y cursos de acción con las otras instituciones del Espacio. Si se produjera este fenómeno, la SEGIB debería tener facultades dirimientes.
- Se requiere un alineamiento en torno a las prioridades definidas por los Estados miembros y que están siendo sistematizadas por la Secretaria General Iberoamericana. Ese alineamiento conlleva la decisión de reorganización burocrática institucional.
- El alineamiento también conlleva el establecer y fortalecer un discurso y un relato institucional en torno a las nuevas prioridades y el marco de acción conjunta que debe realizarse en el sistema iberoamericano. Ello a partir de la propia SEGIB y de la planificación estratégica que ella debe impulsar.
- Los ajustes que demanda el proceso de renovación requieren una política de personal acorde con las necesidades profesionales de la estructura organizativa. Así como sobre presupuesto operativo asignada a cada una de las tareas.

La modernización institucional, el alineamiento y las políticas de personal y de presupuesto tienen como objetivo satisfacer las demandas de renovación y re priorización fijadas por la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno y el establecimiento de políticas de participación y transparencia efectivas.

La Secretaría General deberá sistematizar las prioridades y los nuevos focos señalados por las y los mandatarios en la construcción, desarrollo y proyección de la comunidad iberoamericana. Lo anterior significa ubicar el proceso de transformaciones, ajustes y profesionalización con una

mirada amplia hacia lo que significa lo iberoamericano. Así como una mirada específica en el desarrollo de la cooperación temática.

Lo anterior podría implicar la necesidad de una recalificación del personal. Ajustes y re priorización del presupuesto operativo así como la búsqueda de contribuciones específicas para el cumplimiento de las metas diseñadas y priorizadas que serán aprobadas en la Cumbre de Veracruz.

En este contexto se deberán establecer los espacios de acción de los distintos actores en el desarrollo del accionar del iberoamericano. El rol de lo eminentemente estatal, el rol y el espacio de las empresas y entidades financieras, el rol y espacio de las organizaciones de la sociedad civil. El marco de participación de estos tres actores en el proceso así como el liderazgo que debe ejercer la SEGIB en el desarrollo de lo iberoamericano.

Lo público y lo privado la transparencia y la rendición de cuentas en el profesionalismo, en la acción y la modernización institucional posibilitarán una convergencia y una consonancia en el accionar amplio y focalizado de lo iberoamericano.

### **Planificación estratégica conjunta**

Una política necesaria de la COIB, que a su vez interpela una de las prioridades del accionar de la SEGIB es la planificación estratégica conjunta.

Sobre la base de la misión de cada entidad, cada una de ellas debe definir sus prioridades y capacidades de ejecución para el ámbito específico de su acción en el cumplimiento de las tareas emanadas del proceso de renovación originado en Cádiz decidido en Panamá y que tendrá una primera evaluación e impulso en Veracruz.

- Se requiere pensar en establecer un plan de negocios compartido. En este se deberán entrelazar los programas específicos en torno a los temas prioritarios. Lo anterior conlleva a la necesidad de entrelazar y ejecutar acciones en un marco de programas conjuntos. Ello posibilita evitar la duplicación, disminuir la superposición y promueve una mayor y efectiva participación de todos los organismos del sistema. El plan de negocios que surja de la planificación estratégica proporcionará una oportunidad para la locación de los recursos humanos, financieros, y otros sobre la base de compromisos específicos.

Trabajar en una planificación conjunta permitirá avanzar en la compactación del sistema iberoamericano. Permitirá avanzar hacia una mayor complementación entre las distintas entidades. También lograr una mejor coordinación, sinergia, e implementación del plan de acción para el conjunto del sistema y para cada una de las entidades.

Si bien en las conclusiones generales de la Presidencia de la reunión de cancilleres que examinó el informe Lagos, tendió a destacar con fuerza la necesidad de “integración” tal recomendación se percibe como poco viable. No es posible fusionar ni es posible integrar el conjunto de entidades iberoamericanas en una sola organización. Los impedimentos y la necesidad de transformaciones legales, de cambios estatutarios de cada una de ellas, tenderían a paralizar el accionar de todas y cada una empantanaría la acción de coordinación y de liderazgo de la SEGIB probablemente más allá del mandato de la Secretaria General recién electa.

Cabe destacar que las transformaciones legales dado el carácter de entidades internacionales requieren ratificaciones parlamentarias en cada uno de los países miembros. Este proceso se ha demostrado que es complejo, dificultoso y que no está asegurado el que se alcance la ratificación solicitada.

En este sentido, es preferible pensar en cómo decisiones de carácter político y de orientación técnica pueden establecer lineamientos vinculantes para una mayor coordinación, sinergia y acción conjunta de las distintas entidades del sistema. La decisión y el timing político deberán ser reforzados por el apoyo político a las decisiones que se quieren impulsar y al rol central de la planificación y acción compartida de las entidades de la COIB. El reconocimiento de las dificultades legales como limitación debe conllevar a un incremento de la voluntad política y del uso oportuno del tiempo político para producir resoluciones sobre una renovación efectiva.

### **Construcción de identidad iberoamericana**

En realidad éste es un tema central. Convencionalmente la idea de identidad ha sido interpretada como la de una comunidad que comparte, por razones históricas, una cultura común. Políticamente el concepto puede ser limitado para describir el momento actual del espacio iberoamericano, es útil, pero no completo. Los sentidos se erigen social e histórica-

mente. América Latina y el Caribe. Uno de los objetivos fundamentales desde su creación en el año 1991, del sistema de cumbres iberoamericanas ha sido el buscar, construir y desarrollar y consolidar una identidad iberoamericana. Esta tarea también se la proponen otras entidades y bloques de carácter político y económico en el mundo. También algunos de carácter ideológico. La construcción de una identidad común es parte de los objetivos de la Unión Europea, de la CELAC, de UNASUR, así como también del ALBA. Porque en cada uno de estos bloques existe la conciencia que es a partir de la identidad compartida que se construye una comunidad. Ahora bien ¿a qué tipo de identidad nos estamos refiriendo? Básicamente al entorno de pensamiento estratégico. La identidad común en un colectivo de países tan heterogéneo se refiere a la capacidad que estos tienen de encontrar agendas compartidas que les permitan verse a sí mismos como comunidad.

- El espacio Iberoamericano es una comunidad amplia que incluye, sin subsumirlas, comunidades nacionales diversas en lo regional y también en político, lo cultural e histórico.
- El desarrollo y construcción de una identidad para formar una comunidad, adiciona y no fracciona. Recoge la pluralidad, identifica agendas comunes, y a partir de ella promueve consensos.

En el contexto del desarrollo de lo iberoamericano es esencial resaltar el valor del español y el portugués como base esencial de la identidad y la comunidad iberoamericana. Esta cultura se funda ahora, en términos políticos, en valores compartidos esenciales que son los de la democracia, los derechos humanos, el respeto al derecho internacional, la democratización del orden internacional y sus organizaciones, y la paz.

Lo que puede proyectar lo iberoamericano es la oferta de una comunidad de derechos en torno a valores esenciales y ello demanda una capacidad de comunicación y de difusión permanente bajo las más diversas formas e instrumentos, tradicionales y no tradicionales, y en donde los electrónicos deberían ocupar un lugar especial por su masividad.

## **Construir y difundir una imagen política de comunidad iberoamericana**

Una necesidad importante en el ámbito iberoamericano es la producción de sentidos, imágenes y recursos de comunicación. Es preciso establecer una comunicación efectiva del marco cultural (político, económico, social) de lo iberoamericano.

- Hay que empezar la construcción de una imagen compartida de aquello que es lo iberoamericano.
- A pesar de ser uno de más de treinta integrantes, se precisa una iniciativa en este sentido de carácter más preciso por parte de España, que se visualiza históricamente como el centro estratégico del Espacio, al menos por el momento.
- Las acciones desarrolladas por las distintas entidades iberoamericanas requieren concentrarse y cohesionarse para neutralizar cierta imagen de dispersión de sus esfuerzos.

Es necesario establecer y unificar una “marca” iberoamericana. Lo anterior conlleva la necesidad de construir una voz iberoamericana. La primacía en ella la debe tener la SEGIB. Para alcanzar el objetivo anterior es fundamental diseñar y desarrollar una comunicación conjunta coherente y concordante del sistema iberoamericano, coordinado y liderado desde la SEGIB.

Lo anterior no significa eliminar o disminuir la capacidad de comunicación específica de las entidades que conforman el sistema. Por lo contrario estas deben ser incentivadas y reafirmadas en el contexto del sistema iberoamericano.

Una comunicación efectiva requiere de inclusión y participación. Y por lo tanto en el diseño no se debe confundir lo técnico con el objetivo de carácter político de establecer la marca iberoamericana. La dimensión técnica posibilita nuevos marcos de transparencia con participación incluyente, pero esta dimensión debe superar los particularismos y proveer insumos al sistema iberoamericano.

La identidad se reforzará y tendrá viabilidad en la medida que tienda el conjunto de las comunicaciones que dan cuenta del accionar del sistema

a converger en la mara iberoamericana. La información de las distintas acciones de cada una de las partes del sistema apuntará a este objetivo global de lo iberoamericano.

Ello se lograra sobre la base de una mejor institucionalización de la COIB y de las capacidades de este ente en cuanto a propuestas para el desarrollo de una voz unificada, compartida, y de una rendición de cuentas de cada entidad en lo iberoamericano.

### **Un sistema iberoamericano con rol político global**

El sistema y el espacio de acción de las entidades iberoamericanas desde la COIB y desde cada ente tienen la capacidad legal y política de establecer la formulación de lineamientos y el diseño de horizontes estratégicos compartidos. Ello es un paso necesario y simultáneo a las decisiones organizativas para afianzar la comunidad iberoamericana. La SEGIB como el ente de dirección política de la COIB puede orientar su acción reforzando el rol político global del espacio iberoamericano. Ello supondría las siguientes acciones:

- Trazar lineamientos globales y sectoriales, orientar y visualizar metas para el conjunto iberoamericano.
- Alinear las acciones y construir el discurso estratégico de lo iberoamericano.
- Formular la política para guiar el accionar de las distintas entidades.
- Proponer un plan estratégico para la proyección para global.

Reafirmar el rol político global en la constitución de lo iberoamericano es esencial. Si lo iberoamericano, se desdibuja y se comprime, otras entidades llenaran ese espacio. Sin que necesariamente se produzca un avance positivo de la actividad latinoamericana o de la actividad peninsular. La acción política global apunta a áreas específicas de presencia no necesariamente a un rol político per se. Este último tiende a definirlo de manera evidente, por ejemplo, la comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC); sino que el accionar político global debe materializarse en aspectos tales como algunos puntos de incidencia en la agenda global. Estos van más allá de las áreas particulares definidas como prioritarias.

## **Algunos escenarios de la renovación**

La sistematización de datos anterior, así como las reflexiones de este trabajo, permiten la sustentación de algunos escenarios posibles en el contexto de la renovación y el futuro de las Cumbres Iberoamericanas y su institucionalidad sobre os cuales pueden establecerse políticas específicas para la consecución de los intereses del régimen iberoamericano:

Con los elementos planteados, es posible imaginar 3 ó 4 escenarios en los cuales podría producirse la renovación de las cumbres y de sus aparatos institucionales. Un primero pudiéramos definirlo como una fantasía deseada (*wishful thinking*) de cambio global radical e integración plena de todos los organismos IB. En el otro extremo, en un segundo escenario, pudiésemos destacar la continuidad de inercia y estancamiento con cambios formales y una coordinación cosmética. Entre ambos es posible visualizar dos escenarios intermedios; uno con una renovación en desarrollo alrededor de cambios fundamentales y una coordinación profunda, y otro que expresaría algunos cambios esenciales y cierta coordinación mínima. En último escenario el peso de la inercia continúa condicionando el proceso, en cambio en el primero el sentido del cambio adquiere fuerza. Los dos escenarios extremos son simplemente recursos analíticos, en la práctica tienen poca viabilidad. En cambio los dos escenarios intermedios posibilitarían una mayor flexibilidad con distintos timings para alcanzar los objetivos de modernizar, renovación y profesionalización.

En el escenario de una fantasía deseada: cambio global radical e integración plena de los organismos IB es difícil porque no se advierte el soporte político del conjunto para ser desarrollado. El desarrollo tradicional de los eventos en el espacio iberoamericano evidencia importantes obstáculos y dificultades legales para su transformación, un proceso largo de transición que en definitiva llevaría a una fatiga política y de liderazgo. Es un escenario poco realista y su instrumentación no lograría los consensos necesarios en un sistema en el cual la regla del consenso es básica. Ante la posibilidad de cambio en los ámbitos multilaterales la conducta de los estados nacionales siempre es cautelosa.

El segundo escenario, el de la inercia y cambios cosméticos, puede producirse si la opción de los estados y de los organismos es “no hacer nada”, esto es poco probable porque la demanda de renovación de los jefes de

Estado y Gobierno expresada desde hace varios años y concretada en mandatos concretos para a Cumbre de Panamá, luego del informe Lagos, es imperativa. De producirse, generaría una gran debilidad política y un aumento en las tensiones en la cumbre y en los marcos institucionales. Pondría en riesgo la existencia misma del Espacio. La institucionalidad alcanzada se erosionaría produciéndose una fatiga orgánica quedando también atrapada en un marasmo de proyectos inconclusos e iniciativas con alta debilidad política. También producirían una fatiga política y una fatiga en el liderazgo institucional sin alcanzar resultados mínimos en la demanda de renovación.

Los dos escenarios más realistas corresponden a un continuo entre el desarrollo de cambios esenciales con una coordinación mínima en el cual se expresa todavía mucha inercia en un escenario en el cual se producen cambios hacia otro escenario en el cual se generan cambios fundamentales y una coordinación profunda. En uno y en otro se reconocen las limitaciones legales y se busca superarlas por medio de decisiones políticas en el primer caso, tenues en el segundo buscando producir cambios catalíticos.

En estos dos escenarios intermedios se produciría flexibilidad política e institucional para superar los obstáculos derivados de la inercia y las restricciones legales, sobre la base de la generación de capacidad política en los organismos del espacio para incorporar, por medio de la renovación, mayores facultades profesionales y de incidencia y de un relevamiento político mayor de la instancia de la cumbre como tal como entidad política superior con un foco y tendencias determinadas como las señaladas en la Cumbre de Panamá. En otras palabras la producción de políticas que empoderen a sus organismos, particularmente a la SEGIB. En ambos escenarios se requiere un fortalecimiento institucional para crear información, reportar e informar de manera más eficiente. En ambos casos indispensable una mayor participación asociada de las distintas entidades y agencias que conforman el sistema iberoamericano y fortalecer el rol de coordinación de la SEGIB. Puede haber velocidades distintas para establecer nuevos marcos administrativos. Pero parecería inevitable para que esto se produzca que se efectúen los cambios necesarios orgánicos y de arquitectura institucional.

Particularmente, a lo interno del Espacio Iberoamericano, desde la coordinación del sistema, se deben establecer pautas claras para toda la institucionalidad del Espacio, y no sólo para la SEGIB, para evitar superposiciones. En forma simultánea parece indispensable asumir en términos estratégicos, a lo externo, coordinar políticas y acciones con otras entidades latinoamericanas, europeas y peninsulares. Especial atención se debe otorgar, por ejemplo, a las cumbres ministeriales que tienden a replicarse en los distintos foros que agrupan a los países que conforman lo iberoamericano, lo latinoamericano, lo hemisférico, lo suramericano y otros.

La Cumbre de Veracruz en México será una instancia apropiada para recoger los consensos en torno a recomendaciones específicas que definirán en gran medida donde estará el eje de gravitación de estos dos escenarios que poseen viabilidad, pueden alcanzar un soporte político significativo, e impulsar el liderazgo y la energía necesaria para su implementación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adrián Bonilla, “Las estrategias de inserción internacional en el espacio iberoamericano en”: Adrián Bonilla e Isabel Álvarez eds. De Cádiz a Panamá: La Renovación en el Espacio Iberoamericano, 2014, FLACSO-AECID, San José
- Adrián Bonilla e Isabel Álvarez, eds. Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica, FLACSO-AECID, San José 2013.
- Adrián Bonilla, “Los retos estructurales de América Latina”, en: Adrián Bonilla y María S. Ortiz, El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial, FLACSO-AECID-SEGIB, San José 2013
- Beck, Ulrich (2008), La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida, Buenos Aires, Paidós, pp. 334.
- Barcena, Alicia (2011) “Un Estado para la Igualdad”, En Rojas Francisco, (coord.)
- Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo. San José, Costa Rica: SEGIB y AECID, p. 276.
- SEGIB. (1992). Declaración de Madrid, recurso en línea: <http://segib.org/cumbres/files/1992/01/DECLARACION-MADRID.pdf>
- SEGIB. (1993). Declaración de Salvador de Bahía, recurso en línea: <http://segib.org/documentos/esp/DECLARACION-SALVADOR-BAHIA.pdf>
- SEGIB. (1995). Declaración de Bariloche, recurso en línea: [http://segib.org/documentos/esp/DECLARACION\\_BARILOCHE.pdf](http://segib.org/documentos/esp/DECLARACION_BARILOCHE.pdf)
- Iglesias, Enrique (2008). “El valor de las Cumbres”, Archivos del Presente, año 12, No. 47.
- Iglesias, Enrique (2008). “Conclusiones”, Alcántara, Manuel y Ortiz, María Salvadora (eds), Relaciones entre América Latina y Europa: Balance y perspectivas. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, España.

- Mladinic, Carlos (2012) “Una nueva oportunidad para América Latina”, en Francisco Rojas Aravena (editor): América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto militar complejo, Ed. TESEO/ CIDOB/ FLACSO/ aecid, p. 89-125.
- Palacio, Vicente (director y editor) Aybar, Triana (Coordinadora) (2013). Cumbres Iberoamericanas: una mirada atrás, un nuevo rumbo, Fundación Alternativas/FUNGLODE, Madrid.
- Peña, Félix (2008). “Una visión Latinoamericana sobre la relación estratégica entre la Unión Europea y América Latina”, Alcántara, Manuel y Ortiz, María Salvadora (eds) Relaciones entre América Latina y Europa: Balance y perspectivas. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, España.
- Rojas, Francisco (2013), Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder en América Latina y el Caribe, Análisis, Nueva Sociedad, disponible en <[www.nuso.org/upload/articulos/Global%20Shift%20-%20Francisco%20Rojas%20Aravena.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/Global%20Shift%20-%20Francisco%20Rojas%20Aravena.pdf)>.
- Rojas, Francisco: “Seguridad Internacional, espacio y posición en América Latina”, en IEEE, Cuadernos de Estrategia, N ° 158,p. 19-82. disponible en: [http://www.ieee.es/Galeria/fichero/cuadernos/CE\\_158\\_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf](http://www.ieee.es/Galeria/fichero/cuadernos/CE_158_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf)
- Rojas, Francisco (2009), “Diplomacia de Cumbres e Integración Regional”, Jarque, Carlos; Salvadora, María, y Quenan, Carlos (eds.) América Latina e Integración Regional, SEGIB.
- Rojas, Francisco (2011), Diplomacia de Cumbres: El difícil camino hacia un multilateralismo cooperativo, proactivo y eficaz. FLACSO/ AECID/ TESEO, Buenos Aires, Argentina, p. 142.
- Rojas, Francisco Diplomacia de Cumbres: Las Cumbres Iberoamericanas y Los retos de la Diplomacia de Cumbres.

## ANEXO 1

**Recuento de las Cumbres Iberoamericanas**<sup>18</sup>

El proceso de Cumbres Iberoamericanas efectuará su reunión número XXIV en la ciudad de Veracruz, México. A lo largo de estos años, se ha constituido una pirámide que articula el proceso, pero que a la vez lo complejiza. En la cúspide se encuentra la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, es la Cumbre Iberoamericana propiamente dicha. Estos encuentros cumbres se reúnen 23 Jefes de Estado y Gobierno. En un segundo escalón se encuentran las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores de los 21 Estados participantes en el mecanismo. En el caso de España y Portugal, se encuentran diferenciadas las funciones de Jefe de Estado y de Gobierno, por lo que participan ambos en las reuniones. Un tercer nivel lo constituyen los Coordinadores Nacionales del proceso, así como los encargados o responsables de cooperación nacionales. Como parte de un abanico complejo de vinculaciones se deben destacar las reuniones sectoriales iberoamericanas, establecidas por reuniones de ministros sectoriales de las más diversas áreas. Finalmente, se pueden señalar 18 ámbitos en los cuales se desarrollan proyectos específicos de cooperación. Lo anterior genera una densa red de vinculación, aunque cabe destacar que los lazos entre los programas de cooperación con los análisis y decisiones de los niveles superiores de la pirámide poseen escasa vinculación. Una Secretaría Pro Tempore se encarga de organizar las reuniones anuales de la Cumbre. La SEGIB posee como misión la coordinación general del proceso y es la secretaría técnica de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.

La I Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (1991) se realizó en Guadalajara, México. Es en este momento que nace el concepto de Comunidad Iberoamericana de Naciones, basada en las afinidades históricas y culturales de dichos pueblos, en la riqueza de sus orígenes y de su expresión plural. También en el compromiso común con el derecho internacional, la soberanía, la no intervención y al derecho de cada pueblo a construir libremente en paz, estabilidad y justicia, su sistema político y sus instituciones. En la declaración de Guadalajara se plasma el compromiso de todos los firmantes de resolver las controversias

<sup>18</sup> *Cumbres Iberoamericanas: una mirada atrás, un nuevo rumbo*. Vicente Palacio (director y editor) Triana Aybar (Coordinadora) Fundación Alternativas / FUNGLODE, Madrid, 2013.

internacionales por medios pacíficos y la consolidación de la democracia y el fortalecimiento de los mecanismos para garantizar el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La II Cumbre Iberoamericana (1992) que se realizó en Madrid ratificó este compromiso fundacional. El fuerte compromiso político y la reafirmación de valores compartidos como la democracia representativa, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales constituirán los pilares de la naciente comunidad iberoamericana, que verá reafirmada esta concertación política con la puesta en marcha de los primeros programas y acciones de cooperación, “considerada como la piedra angular de nuestro diálogo al servicio de la unidad y el desarrollo”<sup>19</sup>. Así mismo se aprobaron varios programas de cooperación en materia educativa, formativa y científica.

La III Cumbre Iberoamericana (1993) que se reunió en Salvador de Bahía, Brasil, reafirmó el “pleno compromiso de los países latinoamericanos con la democracia representativa, el respeto, la defensa y la promoción de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales.”<sup>20</sup> En este marco, los mandatarios centraron sus discusiones en el tema del desarrollo, con especial énfasis en el desarrollo social, incitando a su vez a la comunidad internacional a adherirse al debate. En la Cumbre también se establecen los temas que puedan formar parte de una futura agenda de desarrollo: comercio, finanzas y tecnología, deuda externa, cooperación para el desarrollo sostenible, promoción del desarrollo social y las cuestiones de población y corrientes migratorias.

En la IV Cumbre, celebrada en Cartagena de Indias en el año 1994, los miembros decidieron prestar una especial atención a los temas económicos y su relación con el desarrollo con equidad, así como a evaluar el impacto que sobre éste último tienen la reactivación del comercio internacional, la integración regional y la tendencia hacia la globalización de la economía mundial. Acordaron también promover políticas acordes con los compromisos de la Ronda de Uruguay, la atención hacia los más necesitados en el marco de los cambios estructurales en las economías nacionales y la formación desde la infancia. Además en esta cumbre se realizaron los primeros esfuerzos de mejorar el funcionamiento interno de la Conferencia.

---

19 Cumbres Iberoamericanas. *Declaración de Madrid*. 1992.

20 Cumbres Iberoamericanas. *Declaración de Salvador de Bahía*. 1993.

Durante la V Cumbre de Bariloche celebrada, en Argentina en 1995, se firma el Convenio mediante el cual se establecen los mecanismos y principios para una cooperación singularizada por su horizontalidad, pluralismo y corresponsabilidad. La Declaración de Bariloche establece asimismo a la educación como el principal elemento para afrontar retos compartidos como “la promoción y la consolidación de un desarrollo económico y social sostenido y sostenible, la profundización y ampliación de los procesos de integración en un marco de regionalismo abierto, y su inserción en un mundo en profunda transformación a causa, especialmente, de la revolución científica, tecnológica y productiva”<sup>21</sup>.

En la VI Cumbre celebrada en Santiago y Viña del Mar (1996), los mandatarios iberoamericanos aprovecharon el encuentro para confirmar una vez más, su adhesión a los principios y objetivos adoptados en las Cumbres precedentes, y abordaron el tema del desarrollo político, como continuación a los debates anteriores en torno al desarrollo económico y social, sostenido y sostenible. En este sentido, se analizaron las claves de una cooperación política iberoamericana, que impulse un desarrollo político que genere, a su vez, sociedades más participativas, democráticas y transparentes y se estudiaron las dimensiones internacionales.

En la VII Conferencia realizada en Isla Margarita (1997) los mandatarios iberoamericanos ratificaron el compromiso asumido en la Declaración de Viña del Mar de promover la revalorización de la política en la vida diaria de sus pueblos, estimulando su participación política y social. Todo ello partiendo del convencimiento de que la democracia es una forma de vida a la que los valores éticos dan consistencia y perdurabilidad. Recordaron que los programas y estrategias nacionales de formación ciudadana deben fortalecer y promover la tolerancia; el pluralismo; el derecho a la libre expresión y al debate público; el respeto, la promoción y la protección de los derechos humanos; la aplicación de las reglas de la convivencia civilizada establecidas por la ley; la validez del diálogo en la solución de los conflictos; así como la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública. Para delinear un camino a seguir en ese sentido, se acordó atender aspectos tales como la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos; la justicia social y su administración; la ética y la administración pública; los partidos políticos y la transparencia en los procesos electorales y el derecho a la información.

---

<sup>21</sup> Cumbres Iberoamericanas. *Declaración de Bariloche*. 1995.

socioeconómicas y políticas de la gobernabilidad en democracia. Asimismo, los Jefes de Estado y de Gobierno adquirieron el compromiso de fortalecer las Instituciones y la cultura democrática, de mejorar la calidad de la política, de modernizar la gestión pública y apoyar los procesos de descentralización, de crear las condiciones necesarias para aumentar la equidad social, y de consolidar las bases socioeconómicas que hacen posible una democracia integral. Finalmente, se revisaron los programas y proyectos de cooperación ya existentes y se debatieron otros temas de interés, como los derechos humanos, la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y delitos conexos, el terrorismo, el desarme, y el apoyo a la renegociación de la deuda externa.

La VIII Cumbre (1998), celebrada en Oporto, Portugal tuvo por tema central las cuestiones relacionadas con la globalización y la integración regional iberoamericana. Los mandatarios reiteraron que la actuación de los gobiernos iberoamericanos debe tener como objetivos la búsqueda de la justicia social, la elevación de los niveles de bienestar de las sociedades, la promoción de las políticas de apoyo a los sectores más vulnerables y el refuerzo de la cooperación internacional. Con la intención de impulsar la cooperación Iberoamericana existente y hacerla más ágil y eficaz, se decidió crear la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), cuya estructura y funcionamiento se propondría a los Responsables de Cooperación y Coordinadores Iberoamericanos para su consideración en la IX Cumbre.

En IX Cumbre realizada en La Habana, Cuba, (1999) los Jefes de Estado y de Gobierno, debatieron en torno al tema de Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada. Los mandatarios iberoamericanos, tras reiterar su enérgico rechazo a la aplicación unilateral y extraterritorial de leyes o medidas nacionales que infrinjan el Derecho Internacional e intenten imponerse en terceros países a sus propias leyes y ordenamientos, insistieron con especial énfasis en su exhortación al gobierno de Estados Unidos para que ponga fin a la aplicación de la Ley Helms-Burton. Debatieron medidas y estrategias de fortalecimiento para el sistema financiero internacional, que consiguieran un funcionamiento estable de la economía mundial, incluyendo especialmente las necesidades de los países en desarrollo. En el terreno de la cooperación, los mandatarios aprobaron formalmente la constitución de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB), con sede en Madrid, España.

En la X Cumbre de Ciudad de Panamá, Panamá (2000) los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la importancia fundamental de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho en las sociedades iberoamericanas. Entre las acciones a impulsar se destacaron, entre otras, aquellas destinadas a: evitar el ingreso prematuro en el mercado laboral, atender las consecuencias físicas y psicológicas derivadas de la inclusión en conflictos armados y evitar la promoción y diseminación de una cultura de la violencia. Encomendaron a la SECIB que, teniendo presente los resultados alcanzados en la X Cumbre y en la II Conferencia de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia, elabore una Agenda Iberoamericana para la Niñez y la Adolescencia, que refleje las prioridades identificadas y la posición común de las naciones iberoamericanas.

En Lima, Perú tuvo lugar la XI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2001). El diálogo político en el seno de la Cumbre Iberoamericana ha permitido identificar las divergencias, potenciar las convergencias y, a partir de ellas, determinar qué es lo que somos y lo que juntos podemos hacer. Los 21 países de habla hispana y portuguesa miembros de la Conferencia Iberoamericana expresaron la responsabilidad que comparten para consolidar y proyectar la fuerza de la Comunidad Iberoamericana de Naciones en el nuevo contexto internacional. Profundizar en ese proceso fue el fin principal de la Cumbre de Perú y de todas sus actividades asociadas, que se realizaron bajo el lema “Unidos para construir el mañana”.

La XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno (2002) reunida en República Dominicana analizó una propuesta española que tomó por sorpresa a la prácticamente totalidad de los asistentes. A menos de tres años de creada la Secretaría de Cooperación Iberoamericana, propuso, crear la SEGIB, la Secretaría General Iberoamericana.<sup>22</sup> Este hecho reafirmó las perspectivas críticas sobre el hegemonismo español sobre el proceso de las cumbres. Esta política de “unilateralismo y secretismo” como la ha denominado Celestino Del Arenal, aumentó las desconfianzas entre los actores más relevantes de este proceso. Para viabilizar la reflexión y la toma de decisiones tendiente a crear la SEGIB, se encargó al

---

<sup>22</sup> Francisco Rojas, *Diplomacia de Cumbres: Las Cumbres Iberoamericanas y Los retos de la Diplomacia de Cumbres*.

Presidente Fernando Henrique Cardoso, quien estaba por dejar el cargo, la elaboración de un documento que permitiera responder a los nuevos desafíos.

La XIII Cumbre Iberoamericana (2003) se celebró en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Junto con el debate sobre la desigualdad social, uno de los principales logros de la Cumbre, consecuencia directa del trabajo de la llamada Comisión Cardoso, fue la aprobación de la propuesta de crear una Secretaría General. La cumbre ratificó varios principios de la Carta de la ONU, clara referencia a la cuestión de Irak y también al debate sobre la reforma de la ONU y del Consejo de Seguridad, que lleva implícita la discusión sobre el futuro del multilateralismo. La Cumbre fue importante en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Además se mencionó la creación de un Fondo Mundial contra el Hambre, se discutió la condonación de deuda externa, se instó a los organismos internacionales a crear mecanismos financieros para fortalecer la gobernabilidad democrática, se puso de manifiesto la importancia de las nuevas tecnologías para el desarrollo y se reconoció la importancia de las “remesas” de los emigrantes para el desarrollo de sus países de origen.

En Costa Rica, (2004) en la XIV Cumbre Iberoamericana, se aprobaron los Estatutos de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que se creó mediante el Convenio de Santacruz de la Sierra, que ya había sido firmado por los 21 países. En lo fundamental, el Convenio crea la Secretaría Iberoamericana y establece sus objetivos. El personal superior está constituido por un Secretario General iberoamericano, un Secretario Adjunto y un Secretario de Cooperación Iberoamericana. Estos duraran en funciones cuatro años, pudiendo ser reelegidos por un periodo; deberán ser nacionales, de países diferentes y desarrollaran sus funciones con plena independencia. Contarán con los privilegios e inmunidades propias del cargo.

La XV Cumbre se realizó en Salamanca (2005), en el marco del trigésimo aniversario de la proclamación de Juan Carlos I como Rey de España. Este fue el punto de partida de la Secretaría General Iberoamericana, un nuevo instrumento del sistema iberoamericano que sirve, para dar seguimiento a los programas acordados en las Cumbres. Tiene su sede en Madrid y su titular es el uruguayo Enrique Iglesias, propuesto unánimemente por los 22 países de la Cumbre. Con respecto al programa

de la conferencia, los Jefes de Estado y de Gobierno trataron la situación general de la región y analizaron, con especial atención la emigración y las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Además en la agenda de la XV Cumbre se contemplaron los siguientes temas: Canje de Deuda por Educación, Foro Empresarial Iberoamericano, Foro Cívico sobre Financiación y Desarrollo Lucha contra la Pobreza, Carta Cultural Iberoamericana, Agenda y Doctrina Iberoamericanas de Desarrollo.

En la ciudad de Montevideo, Uruguay, se llevó a cabo la XVI Cumbre Iberoamericana (2006). Los trabajos de los mandatarios estuvieron enfocados en lo referente a las migraciones y desarrollo, asunto sobre el cual firmaron un importante compromiso que establece principios fundamentales para el tratamiento integral de las migraciones internacionales entre uno y otro lado de la Comunidad Iberoamericana. También se procedió a la adopción de la Carta Cultural Iberoamericana, y se analizó el tema de la inserción internacional cada vez mayor de la Conferencia, que permitió la participación en forma conjunta en diversos ámbitos multilaterales, y tener por primera vez presencia en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta XVI Cumbre tuvo especial significado para la Secretaría General Iberoamericana, que cumple su primer año de gestión.

La XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2007) se llevó a cabo en Santiago, Chile. En la Declaración de Santiago, se reitera el objetivo común de progresar hacia niveles crecientes de inclusión, justicia, protección, asistencia social y solidaridad, con especial énfasis en la creación de trabajo decente y de calidad, el respeto a los derechos humanos, la promoción de la igualdad de género, la superación de la pobreza, el acceso universal a educación, salud, vivienda y seguridad social. En el Programa de Acción de la cumbre se destaca: Desarrollar una estrategia iberoamericana que permita alcanzar un pacto por el acceso y la calidad de la educación que promueva la inclusión y la cohesión social; designar el 2008 como el “Año de la No Discriminación”; cumplir antes del 2015 las metas de desarrollo del Milenio; fomentar la colaboración entre el sector público y privado y la sociedad civil en la aplicación de políticas públicas; enfrentar las asimetrías e injusticias en las relaciones económicas y comerciales con miras a favorecer el aumento del comercio internacional.

En la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2008) realizada en El Salvador, los mandatarios asumieron el compromiso de tomar medidas que sirvan para proteger el empleo y la inversión, impulsar políticas sociales que ayuden a los sectores más vulnerables y lograr mayor liquidez frente a la crisis financiera. Además se aprobó el “Consenso de San Salvador sobre las modalidades de participación en la Conferencia Iberoamericana”, que permite la participación, como invitados de Observadores Asociados (Estados) y Observadores Consultivos (Organismos Internacionales). Cabe mencionar que la temática central de la Cumbre fue desplazada por la discusión en relación a la crisis económica mundial; en ese sentido los presidentes hicieron énfasis en que solo la estabilidad financiera de los países hará posible la ejecución de las políticas de juventud. Sobre el tema de juventud los mandatarios coincidieron en la necesidad de presentar propuestas de prevención del delito, así como el fortalecimiento de políticas educativas y culturales que aseguren el acceso a una educación de calidad y una mayor participación activa de los jóvenes.

En la ciudad portuguesa de Estoril, se celebró la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2009). Esta Cumbre estuvo marcada por la discusión en torno a las elecciones a realizarse en Honduras después del golpe de Estado. Los mandatarios emitieron un comunicado en el que se exige la restitución del presidente Zelaya “para el retorno a la normalidad constitucional”, se condenan “las graves violaciones de los derechos y libertades fundamentales del pueblo hondureño” y se toma nota, sin valoración alguna, de las elecciones del 29 de noviembre. En la declaración de Estoril se establecen acuerdos como: La decisión de “promover” la creación de un nuevo programa, de innovación tecnológica y aplicada, cuya definición estará a cargo de un grupo de trabajo de responsables gubernamentales de cada país, coordinado por la SEGIB; dar prioridad a la innovación en el marco de las estrategias nacionales mediante políticas públicas de mediano y largo plazo; fortalecer las instituciones nacionales de innovación y promover la cooperación solidaria entre los gobiernos iberoamericanos; fortalecimiento con nuevos recursos de la Cooperación Sur-Sur.

La XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2010) se realizó en la ciudad argentina de Mar del Plata. La Declaración de Mar

del Plata incluye como propuesta sobresaliente la adopción del programa “Metas Educativas del 2021” con las cuales los países asientan su compromiso para hacer de la educación el instrumento privilegiado de inclusión social; en este sentido los países se comprometieron a erradicar el analfabetismo en 2015 en ese espacio iberoamericano y establecieron un plan educativo hasta 2021 con una inversión de más de 100.000 millones de dólares. Los mandatarios aprobaron una cláusula histórica “de compromiso con la promoción, defensa y protección del Estado de Derecho, del orden democrático, de la soberanía de los pueblos, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, además se establece que cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que existe una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático, podrá notificar la situación a la Secretaría, de forma que estados miembros puedan decidir la adopción de acciones de cooperación y el pronunciamiento de la para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática.

La XXI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2011) se celebró en Asunción, Paraguay, al cumplirse 20 años de la constitución de la Conferencia. Un aspecto importante fue que, pese a que el tema central de la reunión era la transformación del Estado y la búsqueda del desarrollo, la crisis en Estados Unidos y Europa pasó a ocupar un papel central en los debates. En la “Declaración de Asunción”, se desarrollan una serie de pautas para mejorar la calidad democrática de los países miembros, desde el impulso tecnológico hasta la aplicación de estándares para la transparencia de la gestión pública y el incentivo para el desarrollo a través de políticas fiscales, de protección social y de igualdad. Cabe destacar el absentismo de 11 de los y las Jefes de Estado ya que este fue mayor que en cualquier otra Cumbre Iberoamericana e incita a la reflexión en torno al espacio que deben ocupar las Cumbres Iberoamericanas.

La XXII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2012) se celebró en Cádiz, España. La Declaración de la cumbre, giró en torno a los siguientes ejes fundamentales: El desarrollo económico al servicio de los ciudadanos; el desarrollo de infraestructuras en transporte, telecomunicaciones, energía y el uso sostenible del agua; la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas para incrementar la productividad y la competitividad, además del estímulo a los procesos de innovación; el fortalecimiento de las instituciones; la educación y el impulso al espacio

cultural iberoamericano y a la “creación de trabajo decente”. Así mismo en la cumbre se planteó la necesidad de sentar las bases para una redefinición del papel de esta conferencia y la reestructuración de la Secretaría General, para ello se creó una comisión encabezada por el ex Presidente chileno Ricardo Lagos e integrada por la Ministra mexicana de Exteriores, Patricia Espinosa, y el Secretario General Iberoamericano, Enrique Iglesias.

La XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2013) se llevó a cabo en la Ciudad de Panamá, Panamá. El principal cometido de la Cumbre era consolidar el proceso de renovación iniciado en Cádiz. Desde este punto de vista, la XXIII Cumbre Iberoamericana de Panamá representó una continuación exitosa del proceso de renovación y reforma que se inició hace un año en la Cumbre de Cádiz. Partiendo de los planteamientos hechos en el informe Lagos encargado al ex presidente chileno en la Cumbre de Cádiz, los jefes de Estado y de Gobierno Iberoamericanos aprobaron en Panamá una “Resolución sobre Renovación de la Conferencia Iberoamericana”, que recoge varias medidas de reforma de las Cumbres, como su carácter bienal, la previsión de un mayor espacio para las reuniones informales entre jefes de Estado y de Gobierno, la reunión anual de los cancilleres para hacer el seguimiento de los acuerdos que alcancen los presidentes y el reforzamiento de los aspectos culturales y de cooperación.

## ANEXO 2

<b>CUMBRES IBEROAMERICANAS</b>			
<b>FECHA</b>	<b>LUGAR</b>	<b>TEMA/LEMA</b>	<b>N° DE PUNTOS ACORDADOS</b>
Julio 1991	Guadalajara, México	Lema: "Construcción de un foro de encuentro para avanzar en un proceso político, económico y cultural común"	24
Julio 1992	Madrid, España	Lema: "Creación de nuevos instrumentos operativos que permitan la cultura de cooperación"	24
Julio 1993	Salvador de Bahía, Brasil	Lema: "Un programa para el desarrollo con énfasis en el desarrollo social"	73
Junio 1994	Cartagena de Indias, Colombia	Lema "Comercio e integración como elementos del desarrollo iberoamericano"	27
Octubre 1995	San Carlos de Bariloche, Argentina	Lema: "La educación como factor esencial del desarrollo económico y social"	41
Nov. 1996	Santiago y Viña del Mar (Chile)	Tema: Desarrollo político, como continuación a los debates anteriores en tomo al desarrollo económico y social, sostenido y sostenible.	96
Nov. 1997	Isla Margarita, Venezuela	Tema: La revalorización de la política en la vida diaria de sus pueblos, estimulando su participación política y social.	98
Octubre 1998	Oporto, Portugal	Tema: Las cuestiones relacionadas con la globalización y la integración regional iberoamericana.	22
Nov. 1999	La Habana, Cuba	Tema: Iberoamérica y la situación financiera internacional en una economía globalizada.	30
Nov. 2000	Panamá, Panamá	Tema: "Unidos por la Niñez y la Adolescencia, Base de la Justicia y la Equidad en el Nuevo Milenio"	36
Nov. 2001	Lima, Perú	Lema "Unidos para construir el mañana"	63
Nov. 2002	Bávaro, Rep. Dominicana	Lema "Turismo, Medio Ambiente y el impacto de ambos sectores en la Producción"	56
Nov. 2003	Santa Cruz de la Siena, Bolivia	Lema: "La inclusión social, motor del desarrollo de la Comunidad Iberoamericana"	54
Nov. 2004	San José, Costa Rica	Lema: "Educar para Progresar"	37
Octubre 2005	Salamanca (España)	Temas: La emigración y las relaciones entre América Latina y la Unión Europea	47
Nov. 2006	Montevideo (Uruguay)	Tema: "Migraciones y Desarrollo"	80
Noviembre 2007	Santiago, Chile	Lema: "Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica"	77
Octubre 2008	San Salvador, El Salvador	Lema: "Juventud y Desarrollo"	111
Nov. Dic. 2009	Estoril, Portugal	Lema: "Innovación y Conocimiento"	112
Diciembre 2010	Mar del Plata, Argentina	Lema: "Educación para la Inclusión Social" -	118
Octubre 2011	Asunción, Paraguay	Lema: "Transformación del Estado y desarrollo"	72
Noviembre 2012	Cádiz, España	Lema: "Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz"	134
Octubre 2013	Ciudad de Panamá, Panamá	Lema: "El papel político, económico, social y cultural de la Comunidad Iberoamericana en el nuevo contexto mundial"	33

### ANEXO 3

#### **Comentarios sobre la política Española hacia lo Iberoamericano**

La situación actual del régimen Iberoamericano parece requerir de España precisiones nuevas en su política hacia lo IB en general y en su vinculación con el sistema iberoamericano.

Algunas necesidades percibidas son:

- Un marco específico institucional y político contemporáneo para la región
- Construcción de una visión global de largo plazo para el Espacio Iberoamericano
- Discernir y clasificar con precisión entre coyunturas particulares, bilaterales con el rol de lo iberoamericano como tendencia macro y transregional.
- Enfatizar la aproximación multilateral frente a la selectividad bilateral
- Moderar la preeminencia de la bilateralidad en ausencia de lo IB pues debilita la relación en su conjunto, tanto la bilateral con la regional y global.
- Ausencia de seguimiento a la inversión económica española, la que se ha reducido con el tiempo en el contexto iberoamericano, no obstante los réditos de esta inversión son muy altos.

Es esencial que España pueda definir con claridad su rol, pertenencia, capacidad de incidencia y proyección en la comunidad iberoamericana. Lo anterior conlleva a una mayor coordinación en el sistema político español sobre su rol en el contexto iberoamericano. Solo sobre esa base será posible que el desarrollo de proyectos, iniciativas y acciones, puedan converger de manera positiva para los países peninsulares como los latinoamericanos. Ello conlleva una coordinación mayor en la sede central de la SEGIB así como un proceso con comitente de efectiva descentralización.

También parecería requerirse un proceso de planificación que permita encausar iniciativas convergentes en las distintas entidades y organismos iberoamericanos bajo la coordinación de la SEGIB. Lo iberoamericano en su accionar concreto debe expresarse en el conjunto del ámbito geo-

gráfico y evitar la “españolización” por la centralidad de acciones solo en su sede. La descentralización de acciones con un foco en lo iberoamericano amplía las oportunidades de relacionamiento y cooperación bilateral, y su vinculación regional e inter regional.

A diferencia de hace treinta años, hoy América Latina posee entidades de coordinación política, económica, de cooperación militar, y otras. España sin lo iberoamericano dejaría de lado un espacio esencial en el mundo para fortalecer su política exterior y presencia en Europa y en el mundo, no hay ningún otro clúster de oportunidades parecido para Madrid, de allí la importancia de fijar una visión y ubicar de forma prioritaria los recursos humanos y materiales para alcanzar las metas propuestas.